

# 新时期俄罗斯国家边界政策：继承与调整

——基于2018年版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》的分析

匡增军 欧开飞

**【内容提要】** 2018年4月25日，普京总统签署新版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》。在边界地区形势发生深刻变化、俄罗斯政府处理边界问题能力提升的内外因素影响下，该文件是新时期俄罗斯国家边界政策的一次调整和升级。这种调整变化主要体现在四个方面：在继续高度重视边界问题的同时，制定出处理相关问题的指导性原则；重点突出边防设施建设，提高边防活动效率；制定执行边界政策时所需的资源保障机制；创设和发展边境地区国家安全保障体系的新手段。

**【关键词】** 俄罗斯 国家边界政策 《俄罗斯联邦国家边界政策原则》  
边境安全 边境合作

**【作者简介】** 匡增军，武汉大学中国边界与海洋研究院教授、博士生导师，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员；欧开飞，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生。

俄罗斯国家边界政策是指俄罗斯国家边界政策主体在联邦边境地区为维护国家利益而采取的法律、政治、外交、经济、国防、边界、海关、环境保护、卫生防疫、生态和其他方面措施的总和<sup>①</sup>。根据2016年度国家边界委员会工作计划和2016年俄罗斯联邦总统批准的第455号综合计划——《〈俄罗斯联邦国家安全战略〉》<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 另有学者指出：俄罗斯联邦边界政策是指经官方采纳，旨在保障国家主权和领土完整不可侵犯、实现边境地区国家利益和维护国家安全的观点、任务、原则和基本方向所形成的体系。参见：Васильев А. А. Система муниципального управления: учебник//2-е изд., испр. и доп. М.: КНОРУС, 2013. 734 С.

<sup>②</sup> 《俄罗斯联邦国家安全战略》是俄罗斯国家战略规划的基础性文件之一，规定了未来一段时期内国家利益和战略的优先方向，以及俄罗斯维护国家安全和利益的目标、任务和相关措施。Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" //Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212.

实施综合计划》第 16.1 款中的相关规定<sup>①</sup>，由俄罗斯联邦安全局负责制定新版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》。2018 年 1 月 17 日，俄罗斯联邦安全局在其官方网站公布草案<sup>②</sup>。4 月 25 日，俄罗斯总统普京签署第 174 号总统令，颁布了经过讨论、修改的《俄罗斯联邦国家边界政策原则》（以下简称 2018 年版《原则》）<sup>③</sup>。2018 年版《原则》系统地阐述了俄罗斯边界政策的目标、主要任务和方向，以及政策执行过程中联邦国家权力机关、联邦主体国家权力机关、地方自治机关的协作秩序；表明了俄罗斯对边境地区国家安全的现状以及未来趋势的判断；明确了新时期俄罗斯边界政策的优先方向，成为新时期俄罗斯保障边境地区国家安全的一份重要战略规划文件。本文基于 2018 年版《原则》，深入分析新时期俄罗斯调整国家边界政策的原因，把握新时期俄罗斯边界政策的调整方向与基本特征，以期为促进中俄边境合作提供新思路。

## 一 新时期俄罗斯边界政策调整的原因分析

任何一项政策的调整都是内外部因素交互作用的结果<sup>④</sup>。独立初期，俄罗斯地缘政治形势严重恶化。一方面，国内面临严重的经济困难，军事实力在相当程度上受到削弱，外交政策的可操作空间被大幅挤压；另一方面，俄罗斯与邻国之间的边界发生变化<sup>⑤</sup>，与部分邻国和东欧国家之间的传统友好关系也不复存在，这直接导致俄罗斯在保卫国家边界、确保边境地区国家安全、维护边境地区国家利益等方面的能力大幅减弱。在这种背景下，时任总统叶利钦于 1996 年 10 月 5

① Пояснительная записка к проекту обновленной редакции Основ государственной пограничной политики Российской Федерации, 参见俄罗斯法律法规草案门户网站 <http://regulation.gov.ru/>

② Проект Указа Президента РФ " Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации", 参见俄罗斯联邦安全局网站 [http://www.fsb.ru/files/PDF/Osnovy\\_proekt.pdf](http://www.fsb.ru/files/PDF/Osnovy_proekt.pdf)

③ Указ Президента РФ от 25 апреля 2018 г. N 174 " Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации". 该文件自签署之日起生效，与此同时，1996 年 10 月 5 日由俄罗斯联邦总统叶利钦批准的《俄罗斯联邦边界政策原则》也随之失去法律效力。具体内容参见 Основы государственной пограничной политики Российской Федерации//Собрание законодательства Российской Федерации, N 18, 30.04.2018, ст. 2614.

④ 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社 1996 年版，第 272 页。

⑤ 苏联解体后，俄罗斯拥有 18 个邻国，其中包括 6 个陆地邻国（拉脱维亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、中国、蒙古），4 个海洋邻国（瑞典、土耳其、日本、美国），8 个海陆邻国（挪威、芬兰、爱沙尼亚、乌克兰、格鲁吉亚、立陶宛、朝鲜、波兰），边界总长度为 62 269 千米。参见 <https://geography.ofrussia.com/granicu-rossii/>

日批准了《俄罗斯联邦边界政策原则》(以下简称1996年版《原则》)<sup>①</sup>。而在当前形势下,为了使边界政策能够适应不断变动和发展的地缘政治态势、应对不同边境地区面临的挑战及威胁,俄罗斯对边界政策进行了调整,原因主要有以下两点:

### (一) 边境地区形势变化是影响俄罗斯边界政策调整的外部因素

任何政策都是在特定时空条件下针对一定的政策问题而制定的,客观需要要求针对新的问题制定新的政策<sup>②</sup>。考虑到俄罗斯在边境地区所面临的安全问题的变化(包括传统边境安全及非传统边境安全问题),尤其是非传统边境安全问题对边境安全影响的进一步加深<sup>③</sup>,俄罗斯必须适时调整其国家边界政策。

在传统边境安全问题上,俄罗斯在边境地区的形势受到下列因素影响:首先,美国加紧向俄罗斯传统利益地区——独联体扩张渗透,北约大规模东扩更是让俄罗斯感受到美国争夺其战略空间的压力<sup>④</sup>。与此同时,北约对俄罗斯采取步步紧逼的政策,在俄罗斯西北和正西方向不断加强军事基础设施建设,给俄罗斯边境地区造成了巨大压力。其次,在独联体成员国之间、俄罗斯与邻国某些边界地段、南奥塞梯及阿布哈兹与格鲁吉亚之间的边界<sup>⑤</sup>出现紧张局势的先决条件仍然存在。除此之外,俄罗斯与一些邻国之间具有在边境地区发生与领土主张相关的冲突和事件的可能性。

非传统安全问题同样深刻影响着边境地区的安全与稳定。在全球化背景下,俄罗斯在边境地区面临的非传统安全问题包括:恐怖主义相关威胁范围的扩大、外国情报机构情报和颠覆活动更加频繁;外国对某些社会经济发展水平低的边境地区的经济和人口问题的影响加剧;毒品贩运;非法移民;大规模非法出口原料、能源、有色金属、稀有金属和其他自然资源的行为。除此之外,包括外国及

<sup>①</sup> Основы пограничной политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.1996) // Российская газета, N 213, 06.11.1996.

<sup>②</sup> 丁煌:《政策制定的科学性与政策执行的有效性》,载《南京社会科学》2002年第1期。

<sup>③</sup> 传统边境安全主要指的是边境地区的领土主权安全和军事安全,非传统边境安全是指那些区别于传统军事安全,又能给国家安全造成实质性影响的安全因素。其内容涵盖经济、文化、生态环境和跨国犯罪等多个领域。参见:胡志丁、骆华松:《边界效应的测定方法新探》,载《世界地理研究》2009年第1期;Основы пограничной политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.1996); Пограничная политика: Учебное пособие//Под ред. В. А. Дмитриева. М.: ПА ФСБ РФ, 2010.

<sup>④</sup> 周琦:《北约东扩对俄罗斯的影响及俄罗斯的应对之策》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2004年第6期。

<sup>⑤</sup> 因为俄罗斯2008年8月26日承认格鲁吉亚的南奥塞梯及阿布哈兹为独立国家,8月28日宣布与格鲁吉亚断交,所以俄罗斯在2018年版《原则》中作出上述表述。

跨国公司对北极地区和远东地区战略资源的主张；非法贩卖武器、弹药、爆炸物和毒品，非法贩运麻醉药品、精神药物和易制毒化学品，非法走私文化财产，以及非法捕捞和销售水生生物资源相关的跨国犯罪行为；在俄罗斯联邦边境地区和某些邻国出现的自然灾害、人为灾害、流行性传染病、动物疫病和可能造成的跨境传播风险等问题也是俄罗斯边境安全所面临的非传统安全问题。

## （二）处理边界问题能力的提升是俄罗斯边界政策调整的内部因素

俄罗斯边界政策调整的内部因素是俄罗斯处理边界问题、维护边境安全能力的显著提升，具体表现在以下几个方面：

首先，俄罗斯出台了一系列相关法律和政策文件。2001年9月1日，俄罗斯总统签署第1572号命令《俄罗斯联邦国家边界、内海水、领海、大陆架和专属经济区及其自然资源的保卫构想（2001~2005年）》，可以“基于国际法和俄罗斯国家利益，完成俄罗斯国家边界和海洋划界问题”<sup>①</sup>。2008年，俄罗斯通过《关于在俄罗斯联邦国家边界建设领域内国家政策实施构想》<sup>②</sup>，为俄罗斯开展边界基础设施建设提供了重要的法律依据。2017年，俄罗斯又通过联邦法《边境合作原则》<sup>③</sup>，该原则对边境合作的任务、基本原则和方向作出具体规定，是协调俄罗斯与邻国开展边境经济、文化等各领域交流合作的基本法律。俄罗斯希望在与周边邻国开展国际边境合作，保持与周边邻国间友好关系的同时，能够和平解决边境问题。

其次，俄罗斯与邻国积极解决边界问题。自1996年版《原则》出台至今，在相互尊重国家主权和领土完整的基础上，俄罗斯与其邻国通过签署条约和协定的方式，解决了部分陆地、海洋边界问题。在陆地边界部分，俄罗斯先后与立陶宛、乌克兰、哈萨克斯坦、拉脱维亚、阿塞拜疆、中国、蒙古、爱沙尼亚等国家签署了与陆地边界划界相关的条约。在海洋边界部分，俄罗斯已经与波罗的海、

<sup>①</sup> Концепция охраны государственной границы Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и их природных ресурсов на 2001 – 2005 годы, утверждена Президентом Российской Федерации 01.09.01 г. № Пр – 1572. //Федер. погранич. служба Рос. Федерации. М.: Граница, 2001. С. 32

<sup>②</sup> О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации //Собрание законодательства Российской Федерации, N 38, 22.09.2008, ст. 4334.

<sup>③</sup> Федеральный закон от 26.07.2017 N 179 – ФЗ " Об основах приграничного сотрудничества" // Российская газета, N 167, 31.07.2017; Собрание законодательства Российской Федерации, N 31 (Ч. I), 31.07.2017, ст. 4728.

巴伦支海沿岸国家签署了一系列旨在解决海洋边界相关问题的条约、协定。

再次，俄罗斯积极开展边界基础设施建设。俄罗斯联邦政府分别于2005年、2012年通过《2003~2010年俄罗斯联邦国家边界》联邦目标纲要和《2012~2020年俄罗斯联邦国家边界》联邦目标纲要<sup>①</sup>。在上述联邦目标纲要的指导下，俄罗斯在边界基础设施建设过程中对边境口岸进行了现代化改造，以确保国际运输、货物出口和国际空中交通活动的开展，为边境贸易活动创造有利条件。例如，在2003~2012年间，俄罗斯在边界基础设施建设领域花费1100亿卢布，完成了边境地区606个建筑的现代化改造<sup>②</sup>。

最后，俄罗斯进一步调整边界政策执行机关的组织结构和人员配置。一方面，对联邦安全局边防机关、俄罗斯联邦武装力量和被授权保护国界的联邦权力执行机关的组成、数量以及开展边防活动形式和方法进行了完善。另一方面，新设立了专门的协调机关及执行机关。在协调机关方面，2003年10月27日，俄罗斯成立国家边界委员会<sup>③</sup>。该委员会的重点工作是为俄罗斯联邦边境政策的实施创造必要的条件，确保俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦主体国家权力机关、地方自治机关、实施俄罗斯联邦边界政策的组织和社会团体能够开展有针对性的联合行动。在执行机关方面，俄罗斯成立联邦边界建设署，专门履行俄罗斯联邦国家边界建设领域内的职能，确保边境口岸活动，并且承担边界建设领域内的国家订货人职能<sup>④</sup>。

<sup>①</sup> Федеральная целевая программа " Государственная граница Российской Федерации (2003 – 2010 годы)", Федеральный закон от 23.12.2003 N 186 – ФЗ (ред. от 10.11.2004) " О федеральном бюджете на 2004 год" ( с изм. и доп. , вступающими в силу с 01.01.2005 ) //Парламентская газета, N 239, 27.12.2003 ( опубликован без приложений); Федеральная целевая программа " Государственная граница Российской Федерации (2012 – 2020 годы)", Федеральный закон от 03.12.2012 N 216 – ФЗ (ред. от 02.12.2013) " О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Российская газета, N 283, 07.12.2012 ( опубликован без приложений) .

<sup>②</sup> Федеральная целевая программа " Государственная граница Российской Федерации (2012 – 2020 годы)" ( Открытая часть Федерального бюджета), Утверждена Правительством Российской Федерации 5 июня 2012 г., 参见 <http://federalbook.ru/files/OPK/Soderzhanie/OPK-9/V/Gosudarstvennaya%20granica.pdf>

<sup>③</sup> 国家边界委员会是根据俄罗斯联邦总统普京于2003年10月27日签署的第1264号总统令《国家边界委员会条例及其组成人员职务》而成立的协调机关。Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям ( В редакции указов Президента Российской Федерации от 23.09.2004 г. N 1212; от 26.07.2008 г. N 1126; от 29.03.2010 г. N 382; от 30.03.2012 г. N 349) //СЗ РФ от 2003 г. , N 44, ст. 4293; Российская газета от 30.10.2003 г. , N 220.

<sup>④</sup> 联邦边界建设署2007年成立，2016年撤消。О Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации ( с изменениями на 12 мая 2008 года) ( утратил силу на основании Указа Президента РФ от 13.07.2016 N 334 ) //Собрание законодательства Российской Федерации, N 42, 15.10.2007, ст. 5010; Российская газета, N 230, 16.10.2007.

## 二 新时期俄罗斯边界政策继承与调整的主要领域

在叶利钦时期，俄罗斯从边境地区国家安全和国家利益的主要在潜威胁出发，确定边界政策的主要任务和优先方面，具体包括：依照国际法划定俄罗斯联邦的国家边界；保障边界安全；发展国家间的边界合作，共同打击跨国犯罪；保障独联体外部边界的国家安全和集体安全；促进俄罗斯边境地区的社会经济发展，扩大国际联系。时隔22年，鉴于世界局势和边境地区情势发生的显著变化，以及俄罗斯处理边界问题能力的不断提升，俄罗斯出台了2018年版《原则》。基于对2018年版《原则》内容的分析，不难发现，俄罗斯边界政策在一些重要方面继承了叶利钦时期边界政策的框架和目标，但同时也进行了一定程度的调整。具体说来，俄罗斯边界政策的继承与调整主要体现在以下几个方面：

### （一）划界问题的指导性原则的制定

由于国家地理位置特殊，缺乏阻挡进攻的天然屏障，俄国各个历史时期的国家政权在制定和执行边界政策时，都将国家安全和领土问题列为重点考虑目标<sup>①</sup>。也正因为如此，俄罗斯独立以后的历届政府都高度重视边界问题，将与若干邻国间尚未运用国际法划定的国家边界视为对其边界安全的威胁。在1996年版《原则》中，将“根据《联合国宪章》和其他国际法律文件确定的普遍的国际法原则，在国际法的基础上划定俄罗斯联邦的国家边界”，列为其边界政策的主要方向之一。2000年11月29日，普京在联邦安全会议上指出，“尚未根据国际法划定的国家边界”会对俄罗斯在边境地区的国家安全产生威胁<sup>②</sup>。同样地，为了维护俄罗斯联邦在边境地区、专属经济区和大陆架以及其他俄罗斯联邦行使主权权利和管辖权海域的经济及其他合法权益，2018年版《原则》将“与某些邻国在国际法规范下尚未划定国家领土边界和海域划界”视为影响边境地区国家安全的要素之一。

不仅如此，俄罗斯结合已有的陆地和海洋划界实践，从国家的整体和长远利益出发，提出下列应对领土和海洋划界问题的指导性原则：（1）确保国家利

<sup>①</sup> 牟沫英：《近十年俄罗斯史学界对国家陆地边界的研究》，载《中国边疆史地研究》2012年第1期。

<sup>②</sup> Вступительное слово на заседании Совета Безопасности по вопросу комплексного обустройства государственной границы，参见俄罗斯总统网 <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22292>

益优先；(2) 尊重国家的主权和领土完整，不容许他国对俄的任何领土声索；(3) 在国际法基础上，通过和平方式完成国家领土和海域划界；(4) 根据公认的国际法原则和规范，完成尚未在国际法上划定的某些边界地段的划界工作；(5) 国家边界走向的改变，必须遵循法律，同时考虑到国家安全以及缔约各方的利益，并符合公认的国际法俄罗斯联邦签署的国际条约原则和规范；(6) 为边境地区国际合作和跨境合作创造有利条件；(7) 根据国际关系原则，遵循国际法，优先与阿布哈兹、阿塞拜疆共和国、哈萨克斯坦共和国以及南奥塞梯完成划界，如期与其他国家完成划界；(8) 确定里海法律地位并完成划界<sup>①</sup>。

## (二) 重点改善边防设施和边防活动

边防问题始终是俄罗斯边界政策中的一项重要内容<sup>②</sup>。边防基础设施发展是否到位，技术装备是否充足，将会对国界保护工作乃至边境安全产生重要影响。因此，2018年版《原则》对边防基础设施建设、提升边防活动效率进行了详细论述。

考虑到边境地区国家安全面临威胁的性质，俄罗斯希望通过在边境地区开展边界和社会基础设施建设，在国家间、国内、跨部门和部门项目及计划的框架内开展边防设施建设的相关活动。2018版《原则》强调从六个方面加强边防设施建设：在西南方向建设现代边防基础设施；在北极和远东地区建设社会和边防基础设施；改善俄罗斯-哈萨克斯坦边境的边防基础设施；在客货流量强度增强的过境点安装技术装备；维护边防和社会基础设施，确保其有效运行；完善边界和边境地区社会和边境基础设施建设的财政支出的监督办法。

与此同时，为了提升边防活动效率，2018年版《原则》从俄罗斯联邦边防局及其他机关的职能、跨部门武装力量、边界基础设施和技术装备、边境口岸、

<sup>①</sup> 2018年8月12日，里海沿岸国（俄罗斯、伊朗、哈萨克斯坦、阿塞拜疆、土库曼斯坦）元首签署了《里海法律地位公约》。匡增军、马晨晨：《〈里海法律地位公约〉评析》，载《现代国际关系》2018年第11期。

<sup>②</sup> 边防是国家为保卫主权和领土完整，维护海洋权益，防御外敌入侵，在边境、海疆和领空实施的防卫、管理、建设等活动和措施。参见李星主编：《边防学》，军事科学出版社2004年版，第187页。

边境合作等领域着手，提出一系列具体做法：首先，不断提高联邦安全局边防机关<sup>①</sup>的业务和技术能力，加强其与联邦安全局其他机关、被授权的联邦权力执行机关间的协作；其次，在边界基础设施和技术装备方面，按照优先次序在国家边界开展建设工程和技术装备工作，在边界活动实践过程中将现代技术手段引入其中。再次，完善边境口岸系统，简化过境手续。最后，在处理边界问题时坚持相互尊重国家主权、领土完整以及和平解决边界问题的原则，根据国际法有计划地开展与邻国之间的国家边界和海域划界工作；坚持俄罗斯联邦边界代表<sup>②</sup>制度，其职责包括解决国家边界事件；坚持与邻国授权机关之间开展双边和多边边境合作。

### （三）边界政策执行时所需的资源保障机制

无论政策本身制定得多么理想，如果缺乏必要的用于政策执行的资源，那么政策执行的结果肯定难以达到预期的目标<sup>③</sup>。俄罗斯国家边界政策的执行离不开包括经费保障、科学保障、信息保障在内的资源保障机制<sup>④</sup>。

首先，经费保障能够为俄罗斯国家边界政策执行提供必要的物质基础，甚至在一定能够程度上决定边界政策执行的成败。2018年版《原则》强调，包括联邦预算、俄罗斯联邦各主体的预算、地方预算以及组织的资金在内的经费保障能够确保国家边界政策的执行，某些活动的经费拨款可以通过公私伙伴关系、俄罗斯联邦与欧盟的边境合作项目执行。

其次，科学保障能够为俄罗斯国家边界政策执行提供科学指导。2018年版《原则》强调，通过一系列手段为俄罗斯的边界政策执行提供科学保障，具体做法包括：对影响边境地区国家安全的问题进行分析和评估；制定有关改进国家边

① 俄罗斯联邦安全局边防机关参与国家边界政策的制定和执行、拟定俄罗斯边界原则、参与涉及俄罗斯国界保护问题的立法文件和其他法律文件的编纂，制定措施以防范和制止非法进入俄罗斯国界行为的发生。除此之外，其职能还包括防止非法变更国家边界、确保自然人和法人在国界和边境地区遵守相关行政法规，在边境地区打击国际恐怖主义和跨国犯罪。参见 Царенкова Н. Ю. Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере// Государство и право в XXI веке. 2016. № 1. С. 52 – 58; Хански Р., Сукси М. (ред.) Введение в вопросы защиты прав человека: "Права человека". Пер. А. Иванченко. Ред. Л. Архипова, 2014. – 100с. – 200 экз.

② 边界代表是指由双方根据本条约和本国法律任命的，负责在一定的边界地段维护边界秩序，预防和处理边界事件的人员。参见：О пограничных представителях Российской Федерации//Собрание законодательства Российской Федерации N 21, 22. 05. 95.

③ 兰秉洁，刁田丁主编：《政策学》，中国统计出版社1994年版，第182页。

④ 资源保障的主要机制包括：形成和执行国家国防订单；制定国家间、国家、地区、部门间和部门的纲要，为国家边界政策的实施提供融资活动。



界政策的建议；开展确保边境地区国家安全和改进国家边界政策方面的基础和应用研究；监测地缘政治进程及其对边境地区国家安全的影响；研究边境地区的国家安全状况，编写国家边界政策执行优先方向的建议；研究和推广国际上制定和实施边界政策的经验，以便将其用于国内实践。

最后，信息保障能够通过充分收集信息、注重信息反馈，制定切实可行的边界政策执行方案和策略，保证边界政策目标的顺利实现。2018 年版《原则》规定，在政策执行过程中需要对边境地区社会政治、社会经济和其他进程的信息及其对国家安全状况的影响进行收集和汇编，同时向俄罗斯公众通报有关边境活动的结果，确保边境地区的国家安全和国家边界政策的执行。

#### （四）创设发展边境地区国家安全保障体系的新手段

一个国家能否维护边境地区的国家利益，很大程度上取决于国家安全保障体系<sup>①</sup>运行的有效性。对于俄罗斯而言，边境地区国家安全保障方面存在的问题影响了边境地区国家安全保障体系的有效运行。这些问题包括：俄罗斯与一些邻国在国际法规范下领土和海洋划界尚未完成；某些边境地区设施和技术设备不足，以及边境口岸的建设（重建）率低下、设施和技术设备不足；在限制外国公民利用边境地区土地权利方面的法律存在不确定性；在监管外国公民在边境地区进行的例行访问时，部门间协作组织不充分；公民参与保护边境地区的动机不足。

为了解决上述问题，确保边境地区国家安全保障体系的有效运行，消除或削弱边境地区国家安全面临的威胁，2018 年版《原则》创设了一系列发展边境地区国家安全保障体系的新手段。具体做法包括：监测边境地区违法行为，并对防止跨国有组织犯罪的法律规范进行完善；调整涉及被授权保护国家边界和执行边界政策联邦权力执行机关的法律；优化联邦安全局边防机关的结构、组成和数量；引入新的边防活动形式和方法以打击恐怖主义和跨国有组织犯罪；在边境管理中研究和引入现代信息技术；建立吸引公民和公共组织协助联邦执行机构执行保护国家边界任务的激励机制。

<sup>①</sup> 根据 2009 年 5 月 12 日俄罗斯总统梅德韦杰夫签发的第 537 号总统令《2020 年前俄罗斯联邦国家安全战略》（О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года），国家安全保障体系指的是保障国家安全的力量和手段。Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 (ред. от 01.07.2014) " О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года " //Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, N 20, ст. 2444; Российская газета, N 88, 19.05.2009.

### 三 新时期俄罗斯边界政策的基本特征

2018年版《原则》作为保障俄罗斯联邦国家安全领域内的战略规划文件，是俄罗斯根据社会政治和经济进程以及边境地区形势的发展变化，在俄罗斯联邦国家安全战略框架下制定的。2018年版《原则》的出台，实现了对国家边界政策进行的一次调整、补充、明确、完善。可以发现，新时期俄罗斯国家边界政策的基本特征表现为：

#### （一）根本目标：维护在边境地区的国家利益

根据2018年版《原则》的规定，新时期俄罗斯国家边界政策的根本目标是“维护边境地区的国家利益”。原因在于，边境地区通常会集中体现一国的国家利益及其所面临的威胁，维护边境地区的国家利益对于一国具有十分重要的意义。这一根本目标在1996年版《原则》当中同样有所体现。

通过对2018年版《原则》具体分析，不难发现：（1）较以往而言，新时期俄罗斯国家边界政策执行区域的范围明显扩大。事实上，所谓的“边境地区”应是2018年版《原则》当中强调的“国家边界政策的执行区域”。其既包括俄罗斯联邦国家边界和边境地区、水下和领空，也包括专属经济区、大陆架以及拥有主权权利和行使管辖权的其他海域。（2）与1996年版《原则》相比，新时期俄罗斯国家边界政策对俄罗斯在边境地区的国家利益有了更加清晰明确的界定。俄罗斯在边境地区的国家利益包括：维护俄罗斯联邦的主权和领土完整，以及俄罗斯联邦行使管辖权的海域的主权权利和专属权利；维持政治和社会稳定、保障俄罗斯公民的个人安全，为他们在社会经济、思想道德和文化方面的发展创造条件；保护自然资源、保障生态和流行病学安全；保持与邻国的睦邻友好关系，确保互利经贸合作和文化合作的发展。

#### （二）主要任务和执行方向：维护边境安全

在全球化背景下，边境安全的复杂性、重要性以及维护边境安全的现实需要使得边境安全在国家安全中的地位日益突出。边境安全是指保护个人、社会和国家在边境地区切身利益的状态。边境安全是一种综合安全，属于国家安全的重要

内容，两者之间是整体与部分的关系<sup>①</sup>，位于确保国家外部安全和内部安全的“交界处”，边境地区的安全自然对于整体国家安全显得至关重要。

对于俄罗斯而言，邻国众多、边界线漫长的客观现实以及日趋复杂的边境地区形势使得边境安全成为俄罗斯国家安全中不得不重视的问题<sup>②</sup>。目前，俄罗斯准备将一系列具体指标纳入评价边境安全状况指标当中，除“被纳入国家安全基本指标清单中的指标”外，还包括诸如国际法国界的划定状况、国界保卫系统的状况、边境口岸系统状况、联邦安全局边防机关技术设备的状况、国界与边境地区的行政法规状况。针对边界地区国家安全的具体状况，国家边界政策确定主要任务和政策执行方向。一方面，政策的主要任务仍围绕维护边境安全展开。具体包括及时发现和消除俄罗斯联邦主权和领土完整面临的威胁；防止非法改变国界走向；防止在国家边界出现武装冲突事件；维持国家边界和边境地区的行政法律制度，打击跨国组织犯罪；确保俄罗斯公民、国家机构和社会组织的安全，维护俄联邦在边境地区、专属经济区、大陆架以及其他行使主权权利和管辖权的海域的经济及其他合法权益；避免俄罗斯联邦境内受到病原体和其他有害生物的跨境传播的影响。另一方面，在政策执行方面，新时期俄罗斯国家边界政策主张通过更新俄罗斯联邦国界的立法、对被授权保卫国界的联邦权力执行机关开展活动的形式和方法进行完善、发展保卫国界的系统、改善边防活动的力量和方式管理系统等一系列方法，最终实现进一步发展边境地区国家安全保障体系的目的。

### （三）主要手段：通过国际边境合作逐步解决相关问题

在全球化时代，任何一个国家都无法仅仅依靠自身解决边境问题，唯有通过国际合作，才能够达成解决边境问题、实现边境安全的目的。在俄罗斯国家边界政策当中，与邻国开展边境合作始终是解决边境问题的主要手段。新时期俄罗斯国家边界政策高度强调国际边境合作的重要性，并且提出了完善国际合作机制的具体做法。总结起来包括两个方面：（1）重视与独联体国家之间的边境合作。

<sup>①</sup> Келеберда Е. В., Пограничная безопасность. Некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник МГОУ, 2009. № 2, С. 89 – 93.

<sup>②</sup> 国家安全是指保护个人、社会和国家免受内外部威胁的状态，这种状态可保障公民的宪法权利、自由、应有的生活质量和水平，俄罗斯联邦的主权、领土完整和稳定发展，以及国防和国家安全。参见：Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 " О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года " // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 20, ст. 2444; Политическая наука: Словарь – справочник. сост. проф. пол. наук Санжаревский И. И. . 2010.

为此，2018年版《原则》提出：俄罗斯需要确保独联体空间内的集体安全；确保独联体国家外部边界的安全，协助独联体成员国制定确保边境安全领域的构想文件、战略规划文件；提供必要的军事技术援助；在不违背俄罗斯国家利益的前提下，与独联体成员国在边境地区开展联合项目。（2）提出与其他邻国合作的方式、方法，首先是在国际组织和一体化组织框架下，与其他国家开展双边和多边合作。具体做法包括：不断深化俄罗斯联邦边境地区人口与邻国之间的贸易—经济、文化和人际关系；协调与邻国防务机关和其他监督机构之间的合作，包括交换信息、开展联合边境活动、预防和侦察活动；统一签证政策，共同打击非法移民；开展军事、边防合作等。

从上述具体做法不难看出，俄罗斯愿意根据国际法原则和相关规范在边境地区采取一切必要行动，以解决边境问题、发展和加强俄罗斯边境主体与邻国在不同领域间的关系，确保独联体成员国外部边界的集体安全，合作打击恐怖主义、犯罪和其他非法活动，解决生态和人文问题，预防紧急状况。事实上，为了维护边境地区安全，维持与邻国之间的睦邻关系，和平解决边境问题，俄罗斯已经与邻国签署了一些涉及边境合作的双边和多边条约<sup>①</sup>。另外，值得注意的是，2018年10月俄罗斯总统办公厅新成立了边境合作局，其职责主要是为总统提供有关边境合作方面的专家意见、分析报告等，确保总统的相关活动顺利开展；同时还负责按照一定程序协调联邦权力执行机关、联邦主体权力执行机关、地方自治机关、社会团体和组织在其职权范围内采用综合方法实现边境合作。

## 结 语

基于2018年版《原则》内容的分析，可以看出普京第四任期俄罗斯边境政策的主要着力方向是：维护俄罗斯联邦在边境地区国家利益，加强俄罗斯联邦与相邻国家之间的相互关系，通过俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦主体国家权力机关、地方自治机关、相关组织和社会团体等的协同行动推动边境合作。

中俄两国互为最大邻国，边界问题已经解决，目前的任务是进一步推动中俄两国之间的边境合作。事实上，中俄两国间的边境合作由来已久，并取得一系列

---

<sup>①</sup> Дмитриев В. А., Пограничное сотрудничество//Электронное научное издание Альманах Пространство и Время, Т.3, Вып.1, 2013, 参见 <https://cyberleninka.ru/article/n/pogranichnoe-sotrudnichestvo>

成果。目前,两国之间的边境合作已经涵盖了贸易、投资、运输、自然资源合理利用、生态、旅游、文化、教育等领域,同时还在建立合资企业、发展边境地区交通基础设施、完善银行结算体制、保险和仲裁、加强边境执法和移民服务等领域取得进展<sup>①</sup>。此次俄罗斯国家边界政策的调整必将影响到俄罗斯及其周边国家(包括中国在内)边境地区形势的发展,甚至还决定了今后一段时期俄罗斯与包括中国在内的邻国开展边境合作的具体方向。因此,针对此次新时期俄罗斯的国家边界政策,我们需要深入研判,以推进中俄边境合作。首先,通过对目前中俄两国的边境地区形势、边境合作发展现状展开深入调查,摸清目前中俄边境合作的现状、合作进展、存在的问题等。在此基础上对获得的材料进行分析、整理,并作出基本评价,从而为有计划、有目的地开展中俄边境合作活动提供客观依据。其次,坚持边境经贸合作在边境合作中的主导地位。针对中俄边境经贸存在的贸易结构单一、贸易合作不够规范、边境交通基础设施落后、政策扶持不够等问题,中俄两国可以通过改善经贸结构、规范贸易合作、加强边境交通基础设施建设、加大政策扶持力度等方式,推动边境经贸的发展,一定程度上为中俄边境合作大局创造良好条件。再次,完善边境管理部门定期会晤会谈、签署合作协议等合作机制,进一步加强中俄两国边境管理合作。除此之外,还可以挖掘多种形式和渠道的边境合作,不断促进两国边境地区的社会经济发展,从而推动中俄边境合作进入一个新的阶段。

(责任编辑 聂保诚)

---

<sup>①</sup> Российско - китайские отношения на современном этапе; российско - китайские отношения// Газета " Жэньминьжибао", [http: //russian. people. com. cn/31857/33234/39566/2929086. html](http://russian.people.com.cn/31857/33234/39566/2929086.html)